

EL PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL EN CATALUÑA. UN CONTEXTO INSTRUMENTAL RELATIVO A LOS PLANES DIRECTORES URBANÍSTICOS (PDU)

PABLO ELINBAUM, ARQUITECTO, MAGISTER EN URBANISMO

Docente e investigador, Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori, ETSAB – Universitat Politècnica de Catalunya

Resumen

La especificidad de los **instrumentos urbanísticos de alcance supramunicipal en Cataluña** se evidencia en la innovación metodológica y en la permanencia de un “conflicto común”, la dificultad para la implementación urbanística de las políticas territoriales. En este artículo abordamos la “trascendencia” de los instrumentos urbanístico en ámbitos supramunicipales. Definimos la especificidad de estos instrumentos y su relevancia actual a partir de la experiencia de planeamiento catalana previa a 2003, año en que se implementan nuestros objetos de estudio, los Planes Directores Urbanísticos (PDU) de las Comarcas Centrales de Cataluña. Para este objetivo, analizamos los antecedentes de los PDU en el contexto legislativo al que adscriben según tres momentos relevantes del planeamiento urbanístico supramunicipal en Cataluña: el auge de los instrumentos de la “Ley del Suelo” de 1956 y la “Ley Reforma” de 1975, la burocratización de los instrumentos territoriales de la LPT 1983, y la re-inención de los instrumentos urbanísticos supramunicipales tras la LU 2002. La reciente implementación de los PDU confirma la encrucijada permanente de los instrumentos urbanísticos de alcance supramunicipal en Cataluña como un aspecto primario de su especificidad: la dificultad para la implementación urbanística de los objetivos territoriales.

El municipio también es un territorio. En un artículo de 2003, Juli Esteban plantea esta tesis para precisar su concepto de ordenación del territorio. Para Esteban “el ayuntamiento también es una administración territorial, si bien cuando hablamos de ordenación territorial está claro que nos referimos a un ámbito mas amplio que el municipal, que sería el propio de la ordenación urbanística, sin perjuicio, no obstante, de que el hecho urbano –objeto específico del urbanismo– a menudo trasciende claramente del ámbito de un municipio”.

Este artículo es parte de una investigación más amplia con miras a una tesis doctoral. El tema de esta investigación es la “trascendencia” de “lo urbanístico” en ámbitos supramunicipales. El objetivo general dicha investigación radica en definir la aportación metodológica y el alcance de los instrumentos urbanísticos supramunicipales. El caso de estudio son los Planes Directores Urbanísticos (PDU) destinados a las áreas urbanas complejas (supramunicipales) de las Comarcas Centrales de Cataluña.¹ El objetivo específico de este artículo radica es definir la especificidad de los instrumentos urbanísticos de alcance supramunicipal a partir de la experiencia de planeamiento catalana, previa a nuestro caso de estudio. ¿Cuáles son las aportaciones y las dificultades de los antecedentes de los PDU? ¿Cuál es su relevancia hoy? La especificidad de los instrumentos urbanísticos de alcance supramunicipal se evidencia en la innovación metodológica, pero también en la permanencia de un “conflicto común”, la dificultad para la implementación urbanística de las políticas territoriales.

En el desarrollo de este artículo repasaremos todos los planes urbanísticos de alcance supramunicipal previos a nuestro caso de estudio. En el análisis abordamos las aportaciones metodológicas de los planes, y la identificación de los conflictos en la instrumentación de esta singular escala de planeamiento. Cabría aclarar que la intención de este artículo apunta a una interpretación de la evolución conceptual de los instrumentos, más que a enunciar la historia del planeamiento catalán². No obstante, optamos por explicar los planes en el contexto legislativo al que adscriben según tres momentos relevantes del planeamiento urbanístico supramunicipal en Cataluña.

1. El auge del planeamiento urbanístico-territorial en Cataluña previo a la democracia. La experiencia de los instrumentos de la “Ley del Suelo” de 1956 y la “Ley Reforma” de 1975

El primer gran impulso a los instrumentos urbanísticos se registra en los primeros años posteriores a la finalización de la guerra civil en España. En este contexto surgen las ideas para esbozar el Plan Nacional de Urbanismo. El Plan Nacional se fundamenta en dos puntos de partida: el alcance de los

¹ Los Planes Directores Urbanísticos (2004-2009), objeto de esta investigación, se desarrollan en torno a la exigua experiencia del planeamiento territorial catalán y constituyen un símbolo de la construcción de un sistema ecléctico fundado en dos opciones políticas y disciplinares: la operatividad y la consolidación de un marco común de referencia. La implementación de esta nueva figura tiene como reto, por un lado, ofrecer coherencia a los contenidos de equilibrio global de los planes territoriales frente al poder atomizado de *lo municipal* y, a la vez, consolidar la brecha que existe entre directriz y normativa mediante una aproximación de carácter morfológico.

² Esta empresa ha sido realizada por diversos historiadores del planeamiento en España y Cataluña. Algunas fuentes destacadas en la que se apoya esta investigación se encuentran en el apartado bibliográfico

instrumentos, la superación de las ciudades como objeto del urbanismo, y el análisis de las dinámicas, es decir, la atención a las corrientes naturales de población. El objetivo general del plan es la distribución conveniente de la población para obtener una estabilidad social.

El Plan Nacional, como símbolo de la Ley del Suelo de 1956 (LS 1956), es la síntesis disciplinar y política de este período.³ Implementa la voluntad totalitaria y dirigista abocada a regular e intervenir el territorio mediante un organismo urbanístico (Bernabent, 2006, p. 103), un concepto propio de la “doctrina urbanística española” tal como la describe Terán (op. cit. p.252). La LS 1956 implica una primera estructura jerárquica de planeamiento a la que se incorporan los Planes generales plurimunicipales de ordenación urbanística, un instrumento de inédita flexibilidad para la época. No obstante, el nivel principal de este primer “sistema de planeamiento” son los Planes provinciales. Los Planes provinciales expresan la esencia de la LS de 1956, si bien fueron incorporados en “Ley Reforma” de 1975 (LR 1975) junto con los Planes directores territoriales de coordinación.

El primer Plan provincial que se impulsa es el de Barcelona, que se redacta desde 1945 como estudio preliminar para instrumentar el Plan Nacional y la Ley de urbanística general (futura ley del Suelo de 1956).⁴ Los Planes Provinciales de Urbanismo debían realizarse por las Comisiones Provinciales (Comisiones superiores de Ordenación urbana) para formar un diagnóstico preciso de las demandas urbanas nacionales y perfilar la estructura del dispositivo jerárquico de los Órganos Ejecutivos, Asesores y fiscales para una gestión urbanística coherente. Cada Comisión Provincial estaba asistida por una oficina técnica. En la provincia de Barcelona, la oficina la dirige Manuel Baldrich, uno de los colaboradores más valiosos de Pedro Bidagor, principal impulsor del Plan Nacional. El plan se estructura en tres objetivos: el desarrollo equilibrado de la provincia, la mejora de las condiciones urbanísticas del hábitat, y la protección del patrimonio artístico y el paisaje. Con este fin, adopta dos estrategias principales: la descentralización, adoptando la comarca como unidad urbanística para desarrollar el correspondiente programa socioeconómico⁵, y la operatividad diferida a los planes municipales y parciales.

Según el informe del Plan Nacional, los Planes Provinciales constituyen un escalón intermedio entre el Plan nacional y los Planes Locales. “El plan provincial (...), por otra parte, constituirá la integración de los planes locales y comarcales, en esta visión de conjunto, lo que tiene excepcional importancia si se tiene en cuenta que estos planes son los verdaderos instrumentos ejecutivos y operacionales de la acción urbanística”.⁶ La articulación de niveles de planeamiento que supone este instrumento

³ La LS 1956 prevé no sólo la distribución adecuada de los usos en el territorio, sino también la definición de los diferentes niveles de planificación urbanística: general (ámbito municipal o plurimunicipal), parcial (desarrollo del suelo no urbanizable) y especial (promoción de la reforma interior).

⁴ “El Plan provincial de Barcelona, aprobado en 1963 y redactado en años anteriores (la memoria se publica en 1959), representa mas bien la expresión cabal y madura de la definición en que acabaron por cristalizar aquellos tanteos y aspiraciones, es decir, la de los planes provinciales de la Ley del Suelo”. De Terán. Planeamiento regional versus planeamiento provincial. Editorial del nº 3/72 de Ciudad y Territorio, Madrid, 1972

⁵ Para Baldrich, la comarca es la pieza organizadora de la estructura de la región. También es la unidad idónea para desarrollar un programa urbanístico, puesto que los municipios no expresan el proceso evolutivo de la sociedad (condiciones de vida, trabajo, movilidad, etc.).

⁶ Ministerio de la Vivienda, Informe sobre objetivos, realizaciones y programas de la Dirección General de Urbanismo, a los cinco años de su fundación, 1962 (citado por Terán, op. cit. 255)

presenta dos aspectos relevantes para entender la especificidad de la aproximación urbanística supramunicipal. En primer lugar, la incapacidad operativa que convierte al Plan provincial en un estudio, una propuesta teórica. Esto se evidencia, por ejemplo, en la falta de mecanismos y recursos para manejar las corrientes inmigratorias. En segundo lugar, se potencia la flexibilidad en la relación entre los instrumentos de diferente nivel. Los planes provinciales aparecen como derivados del Plan Nacional, como desarrollos detallados del mismo, dentro de la lógica jerárquica que construye la ley (Terán, op. cit. p. 416). Sin embargo, también es posible llegar al Plan Nacional a través de los planes provinciales u otros de menor escala, como los planes comarcales. Esta estrategia, la horizontalidad de los instrumentos, sólo es posible cuando el control de los planes se adscribe a una administración única.

Dentro de este período cabría destacar la redacción de tres planes urbanísticos de alcance supramunicipal que aún siguen influenciando el diseño de los instrumentos de planeamiento en Cataluña y España.⁷ Los dos primeros que se redactan son el Plan general de ordenación de Barcelona y su zona de influencia (1953) y el Plan Director del Área metropolitana de Barcelona (1966), que intentó ser la revisión del Plan general del 53. Estos dos planes constituyen aproximaciones instrumentales que, a pesar de su cariz descriptivo del fenómeno territorial (Esteban, 1997), permitieron orientar la redacción del Plan General Metropolitano de Barcelona (1976). También comentaremos un plan menos conocido, el Plan general de ordenación subcomarcal de Sabadell (1978), aunque aporta pistas importantes a nuestra investigación.

El Plan general de ordenación de Barcelona y su zona de influencia o Plan comarcal de Barcelona de 1953 (PCB 1953) se discute desde 1945. Surge de la necesidad de articular la comarca de Barcelona, integrada por veintisiete municipios (inicialmente eran trece), como ámbito del urbanismo y gestión de servicios. El contenido general del Plan Comarcal se basa en la creación de rondas viarias para las ciudades más importantes, la ordenación del espacio residencial existente y la gestión del crecimiento a través de planes parciales, luego incorporados a la Ley del Suelo de 1956. Sin embargo, lo importante para nuestra argumentación es que con el PCB se inicia el debate urbanístico metropolitano en Barcelona (y en España). En este contexto se introduce el concepto “ciudad-comarca” (Baldrich, 1952), que mas adelante se entendería como “ciudad-territorio”. Las aportaciones urbanísticas de alcance supramunicipal del plan son las siguientes:

_ Un modelo de ciudad jerarquizada para el desarrollo de núcleos independientes, manteniendo su carácter propio. Se propone un crecimiento urbano de forma “nuclear” basado en las teorías organicistas.

⁷ Este período del planeamiento en España ha sido ampliamente comentado por varios autores. Vease Terán (1978), Berabent (2006) y Font (2002). Por otro lado, as aportaciones disciplinares de los tres planes mencionados se profundizan en el artículo de Juli Esteban, *Crisi i ordenació de l'àrea metropolitana de Barcelona, 1953-1976*. En: PIÉ, Ricard [ed.]. Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies. Institut d'Estudis Catalans. SCOT, IEC, 2007

_ Una política de descentralización. En el plan existe una preocupación por vincular el ambiente urbano con la naturaleza frente a la congestión de las grandes concentraciones urbanas.

_ La protección del paisaje, el patrimonio y sistematización de los espacios libres con carácter vinculante. Un ejemplo de esta política es la protección del ámbito de Collserola)

Cabría señalar que la instrumentación del Plan comarcal también presentó dos dificultades no menos significativas para las experiencias posteriores. En primer lugar, la disyuntiva entre las políticas de protección del sistema de espacios libres y de asentamientos de baja densidad. Según Ribas Piera (2003, p.85) la proliferación de las zonas de ciudad jardín tiene una visión “aristocratizante”; “visto desde la actualidad, el Plan comarcal se presenta para unos pocos.” En segundo lugar, la carencia de mecanismos para la gestión urbanística, tales como la falta de una comisión de urbanismo específica, la baja precisión de la cartografía y una clasificación del suelo insuficiente (Esteban, 1997; Torres i Capell, 1999). Según Terán (op. cit. p. 280), el PCB “no es un documento innovador y original por sí mismo, sino en la medida en que forma parte de un proceso que si lo era”. Este proceso refiere a la redacción en paralelo del Plan de la provincia de Barcelona con vistas a dar forma a la Ley del Suelo de 1956 y al Plan Nacional.



Plan Comarcal de 1953. Fuente: GALERA, Montserrat; ROCA, Francesc; TARRAGÓ, Salvador, 1982

En 1964, a partir de una importante presión ciudadana y profesional (Serratosa, 2006), la comisión para la revisión del Plan Comarcal de 1953 plantea la necesidad de extender el ámbito de planeamiento de 27 a 162 municipios. Proponen ordenar las siete comarcas consideradas desde entonces como región metropolitana de Barcelona (RMB). Con este fin se redacta el **Plan Director del Área metropolitana de Barcelona (1966-1968)** que permitió el descubrimiento de una nueva ciudad a otra escala, asumiendo las extensas zonas suburbanas que “sólo la ceguera administrativa y la inercia mental se negaban a ver” (Roca, 1982). El Plan Director introduce una precisión gráfica inédita hasta ese momento en el planeamiento español. Esto se evidencia en un análisis agregado del territorio a través de una cartografía general a escala 1:10.000, con detalles 1:5.000 y 1:2.000. Sin embargo, la principal innovación del plan es la “gestión fragmentada”. Frente a la complejidad catastral y física, la “gestión fragmentada” permite ejecutar el plan por partes según un “proyecto global vinculante”. Ante la crisis de la “ciudad tradicional”, el Plan director del 66 plantea los argumentos para un modelo sostenible, flexible en el tiempo, y sin apelar a la densificación de los núcleos existentes ni a modelos finalistas. Destacamos tres aportaciones urbanísticas de alcance supramunicipal.

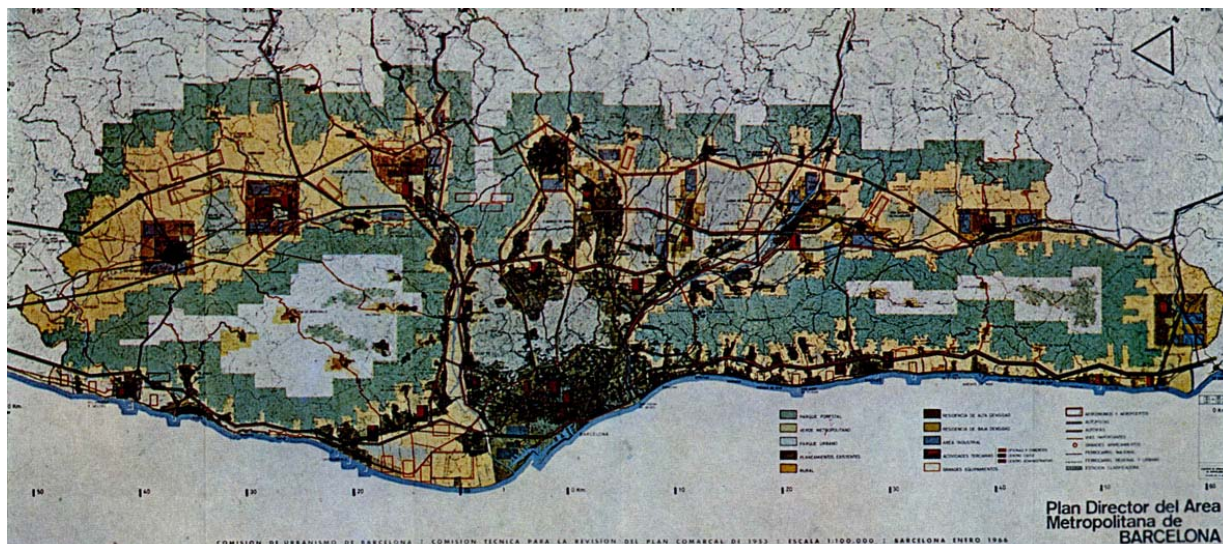
_ La delimitación del ámbito de planeamiento, que no corresponde sólo a un criterio administrativo. La forma del ámbito queda sujeta a diversas variables, en especial al volumen de desplazamientos laborales diarios. La delimitación “adecuada” del ámbito también permite adaptar el modelo de ciudad-territorio de Baldrich según tres unidades funcionales: Barcelonés (mancha de aceite); Vallés, Llobregat y Besos (estrella); y Maresme (lineal).

_ Una estructura territorial fundamentada en la tipología de los núcleos urbanos. Los núcleos se organizan según polaridades de desarrollo, de estabilización demográfica, de estabilización de actividad (Barcelona) y de nueva creación.

_ La consideración de escenarios alternativos. Se plantean cinco modelos posibles de ordenación metropolitana: la “ciudad-territorio” como un sistema dinámico, múltiple y continuo; un esquema integrado de transporte y comunicación; la creación de dos ciudades paralelas de un millón de habitantes cada una y de tres ciudades satélites; la adhesión de Cataluña a Europa Occidental a través de dos ejes vertebradores, uno litoral (Barcelona-Castelldefels) y otro interior (Vallés-Penedés); y la definición de un modelo de ciudad-región basado en el “regional planning” de Rubió i Turudí.

El Plan director se aprueba en julio de 1968, aunque de forma fragmentada. Se elimina el capítulo referido a las “nuevas ciudades” y se publica sólo como avance de plan provisional⁸. Sin embargo, el Plan director es el referente para la orientación los planes posteriores, especialmente, en relación a la protección de los espacios naturales y a la consolidación de un sistema de comunicaciones reticular, ortogonal y homogéneo.

⁸ Fransec Roca (1982) dirá que la burguesía a la que se le confiaba el apoyo al plan no estuvo dispuesta a asumir las grandes etapas del desarrollo de Cataluña.



Plan Director de 1966. Fuente: Archivo DPTOP, Generalitat de Catalunya

El **Plan General Metropolitano de Barcelona** (PGM 76) es un instrumento con una visión muy amplia, comprehensiva y estructuradora del área metropolitana de Barcelona. Afecta a veintisiete municipios y coincide con ámbito del Plan Comarcal del 53. En 1974 se presenta la primera versión del PGM. El “proyecto” de 1974 surge de una larga decisión disciplinar, mientras que el “plan” de 1976 es producto de la necesaria articulación política (Piè, 1997).⁹ La segunda versión del PGM (Serratosa, Solans), está marcada por la doble representación provincial y municipal. Su elaboración coincidió con la creación de la Corporación Metropolitana de Barcelona, en un contexto “políticamente incorrecto” para el desarrollo territorial de Cataluña (Ribas Piera, 2004).

El PGM mantiene algunos contenidos del Plan Director de 1966, principalmente el modelo general de ciudad-territorio (estructura metropolitana, en el PGM) y los “centros direccionales”, que son nuevas polaridades territoriales con usos especiales previstos para potenciar las interacciones urbanas. No obstante, según Terán (1978, p. 611) “(…el PGM expresa) la negación del ingenuo voluntarismo de la prefiguración de una imagen clara y definida, de la forma *ex ante* a imponer una realidad mas o menos informe”. El PGM es un plan operativo. Esto se evidencia en el “eminente carácter realista y practico, que supone cierta negación de la tradición idealista subyacente en casi toda la historia del planeamiento español” (Terán, ibidem). El PGM aporta cinco instrumentos urbanísticos para la aplicación concreta y eficiente de los objetivos a largo plazo y en un ámbito plurimunicipal:

– Identificación entre “zonas” y “sistemas” e implementación de la “estructura general y orgánica”. Además, las dotaciones (públicas y privadas) se consideran como un sistema flexible para las necesidades emergentes. Los “sistemas” son la estructura del plan.

⁹ La comissió d'Urbanisme i Serveis Comuns continúa la revisió del Plan comarcal del 53 que derivó en la aprobació del Plan General de Ordenación Urbana y Territorial de la Comarca de Barcelona en marzo de 1974. La convulsión provocada por la oposición ciudadana, la reprobación oficial y el soporte popular determinó que, junto con el cambio de conducción política, el plan se congelase y se comience una nueva versión durante la cual se produce “la gran mutación biológica” y el final de la dictadura. (Serratosa, 2006)

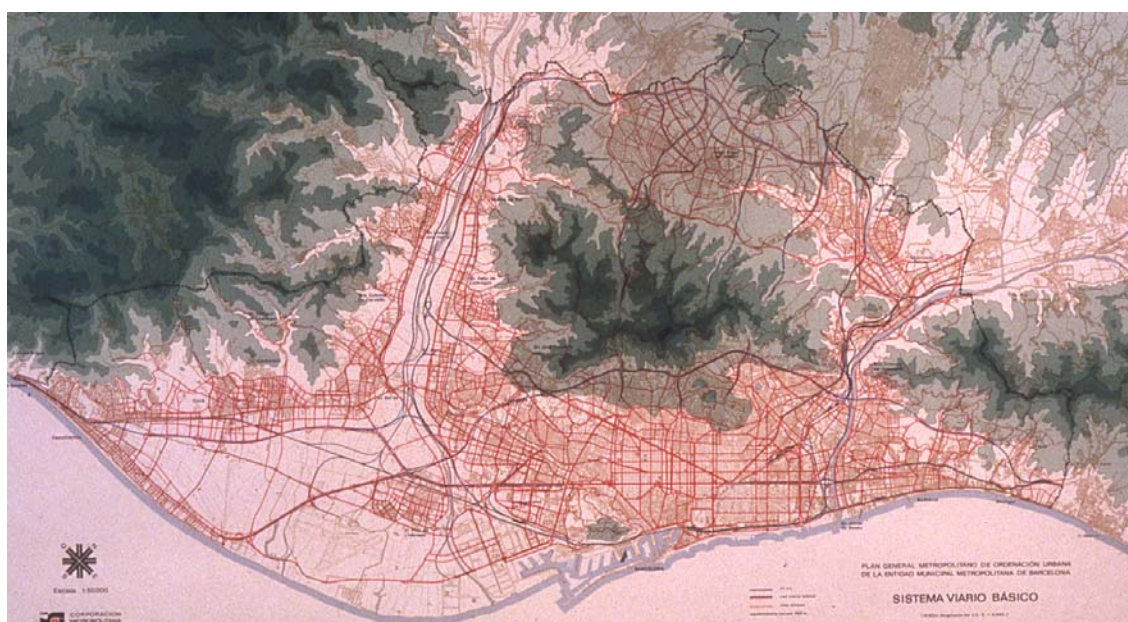
_ Vinculación de la red de infraestructuras viarias a las zonas. Se intenta contrastar una posible articulación territorial frente al urbanismo caduco de la división zonal del espacio (Esteban 1997).

_ Primer clara interpretación urbanística del suelo en: Urbano, Urbanizable y Preservado de urbanización. Además se facilita la multiplicidad y la mezcla física de aquellos usos que son mutuamente compatibles.

_ Codificación del sistema de ordenación en tres sistemas básicos (urbanísticos), alineaciones al viario, edificación aislada en parcela y volumetría específica. Así, el PGM permiten un seguimiento preciso de las densidades puntales y globales (Serratosa, 2006).

_ Implementación de estándares urbanísticos mínimos para la ordenación de sectores y unidades de suelo (y cesión). De este modo, la ausencia del enfoque territorial se suple con una regulación de “pocas reglas muy claras” (Busquets, 1985) para la regulación (y promoción) del mercado del suelo.

“El PGM constituye un magnífico documento de normalización de la “ciudad ortodoxa interior”, aunque el proyecto flaquea en la definición de la “ciudad exterior” y en ciertas estrategias para articular el conjunto” (Pié, 1997). Sin embargo, la influencia conceptual del PGM de 1976, como paradigma instrumental del planeamiento urbanístico y único nivel de aproximación territorial (Fortuny, entrevista: 2009), determinó el carácter “antiterritorialista” del planeamiento catalán durante los años ochenta y noventa. En el PGM las manchas, como áreas de gestión, pesan más que las líneas. Es un plan plurimunicipal autónomo y autárquico, sin nivel de planeamiento superior; no responde a ningún modelo territorial; en síntesis, constituye un paradigma de la gestión urbanística del territorio.



PGM (1976).Sistema viario básico. Fuente: Archivo DPTOP, Generalitat de Catalunya

En 1976, se redacta el **Plan general de ordenación subcomarcal de Sabadell de 1978** (PGOSS), que afecta ocho municipios, y es el único aprobado como parte de los instrumentos del Plan Director del 66.¹⁰ Los lineamientos del plan son más bien genéricos, se centran en problemas como los condicionamientos geográficos ante el desborde del crecimiento de los núcleos, las tensiones especulativas, la repercusión del crecimiento conurbado de Barcelona, el deterioro ambiental, la reproducción de la segunda residencia, y la desestructuración del aparato productivo local. Sin embargo, al igual que el Plan General de Ordenación de la subcomarcal de Terrassa¹¹, el PGOSS presenta tres condiciones que aún hoy afectan al planeamiento urbanístico supramunicipal en Cataluña: la adecuación de la gestión a las condiciones locales, la disyuntiva entre la escala impuesta y la dimensión del “problema real”, y la forma de la participación en un ámbito administrativo complejo.

El PGOSS evidencia, en primer lugar, el conflicto en la instrumentación local de políticas “desde arriba” por parte de administraciones distantes o de carácter centralizado.¹² La delimitación impuesta del ámbito de planeamiento adquiere un peso administrativo que, pese a “confirmar un enclave geográfico bien determinado”¹³, no refleja las dinámicas reales de la región. En segundo lugar, el PGOSS evidencia la inoperancia de la implantación urbanística de los objetivos territoriales. La excepcionalidad de la aplicación de este instrumento de contenido “híbrido” (urbana y territorial), tal como lo describe su redactor, decantó hacia la metodología urbanística ortodoxa que imponía, en aquel momento, el PGM de 1976. El tercer rasgo relevante del plan radica en la excepcional vocación participativa. La forma de la participación evidencia los límites del proceso de planeamiento, entre la “operatividad” basada en la autonomía (coherencia racional) de los expertos y la “cooperatividad” de la participatividad ampliada en el proceso de redacción del plan. La repercusión de la participación adquiere relevancia al coincidir con el proceso de transición a la democracia. Tal como expresa su redactor, existió un contraste político, pero también conceptual entre la primera aprobación del avance, en octubre de 1975, y la segunda, en mayo de 1977.¹⁴

En síntesis, la experiencia del PGOSS plantea la necesidad de adecuar los aspectos técnicos y de gestión a las condiciones locales. Como consecuencia de las dificultades para la instrumentación del plan, sus redactores reclaman la creación de un órgano de gestión único capaz de coordinar la ejecución, la distribución de los gastos e ingresos y definir un criterio conjunto para las cesiones del suelo urbanizable. Se pretende superar el carácter legal de la figura de “plan general” argumentando

¹⁰ Palau-solità i Plegamans, Castellar del Vallès, Polinyà, Sabadell, Sant Quirze del Vallès, Barberà del Vallès, Santa Perpètua de Mogola y Sentmenat

¹¹ Al respecto se puede consultar el artículo: PONT, Ferran, GORINA, Pere. La iniciativa de planeament intermunicipal a la subcomarca de Terrassa: una experiencia negativa. Carpeta nº1, SCOT, 1981

¹² El PGOSS se redacta a través del Instituto Provincial de Urbanismo de la Diputación de Barcelona (IPUR)

¹³ Memoria del Plan general de ordenación de la subcomarcal de Sabadell (1978), p. 8

¹⁴ “Para la primera fase, se hicieron campañas de animación, en las cuales la prensa jugó un papel fundamental. Entre los actores involucrados se menciona a las asociaciones de vecinos, entidades culturales, económicas y profesionales, entre otras. Cabría mencionar el antagonismo político que existía con la Comisión Provincial de Urbanismo, evidente en las aprobaciones anticipadas de planes parciales en “ostensible contradicción con las determinaciones de IPUR”. En la segunda fase, se produce un relanzamiento de la discusión del plan; los partidos políticos pasan a ser los nuevos interlocutores con los redactores del plan, sustituyendo a las fuerzas protagonistas en la primera fase. A partir de esta instancia, los partidos políticos introducen sus propios técnicos en el diálogo con los técnicos de la administración, en este caso, IPUR.” op. cit. p:13

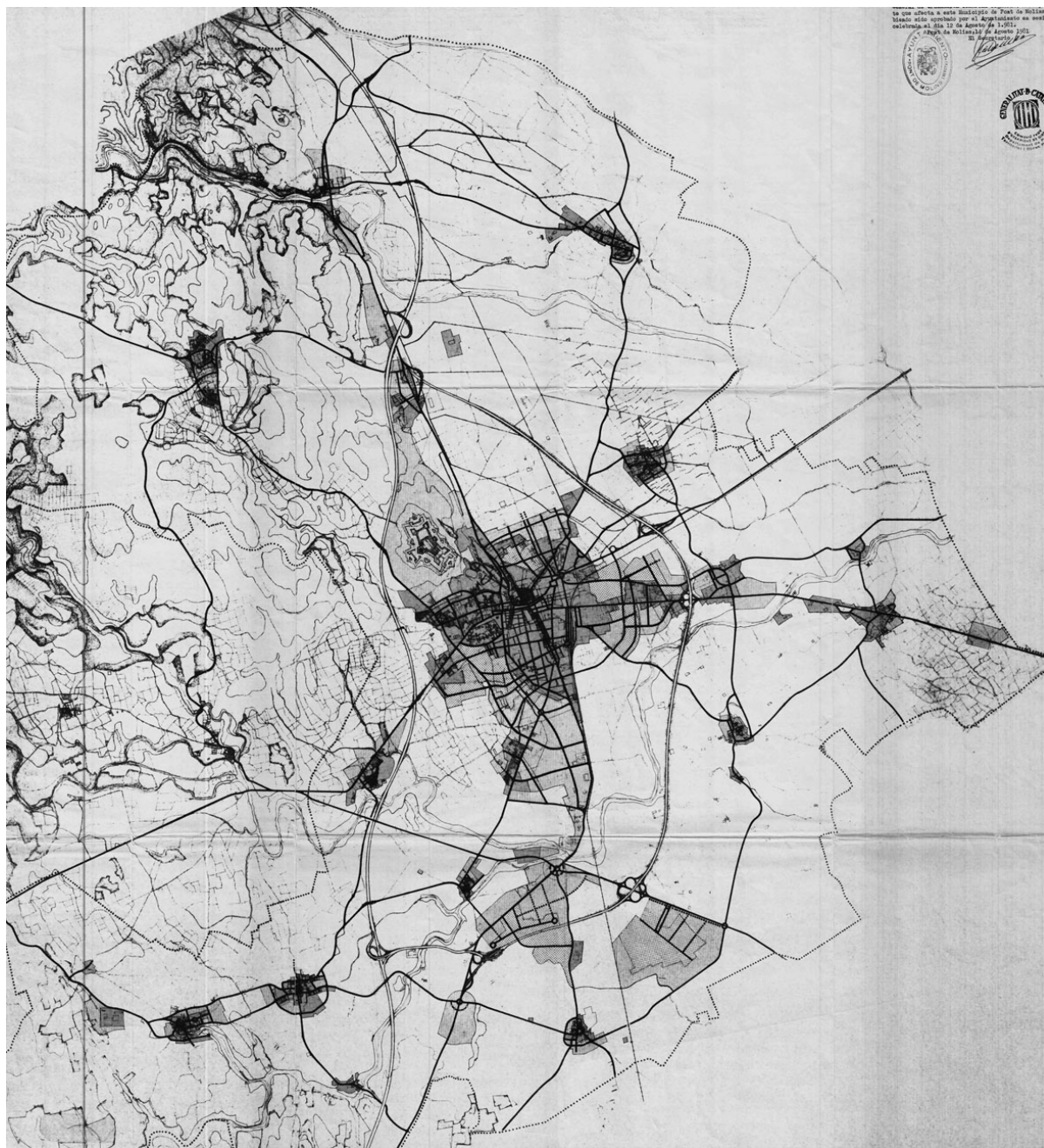
que los problemas a tratar (los equipamientos, la estructura urbana intermunicipal, al equipo multidisciplinar, etc.) son propios de los planes directores de coordinación. Sin embargo, la administración del plan permaneció bajo la competencia fragmentada de los diferentes ayuntamientos.



Plan general de ordenación subcomarcal de Sabadell (1978). Fuente: Archivo DPTOP, Generalitat de Catalunya

Con la llegada de la democracia, la Generalitat encarga la redacción de planes generales plurimunicipales para las áreas urbanas donde se aprecien relaciones interurbanas de importancia o incipientes. En ese contexto (1975-81) se redactaron los tres **planes generales de ámbito plurimunicipal promovidos por la diputación de Girona**: el Plan general plurimunicipal de la zona de Figueras, el Plan general plurimunicipal de la zona de La Bisbal y el Plan general plurimunicipal de la zona de la Cerdaña. La dilatada redacción de estos planes coincidió con los años más inciertos de las administraciones locales y su instrumentación no superó la fase de avance. Los tres planes

llegaron a aprobarse, pero sus objetivos se diluyeron en los distintos planes municipales.¹⁵ Sin embargo, pese a la coyuntura histórica, el estancamiento de los planes evidencia dos conflictos permanentes en la implementación urbanística de objetivos supramunicipales.



El Plan general plurimunicipal de la zona de Figueras (1983). Fuente: DPTOP, Generalitat de Catalunya

¹⁵ “El panorama del planeamiento cambia radicalmente en el momento que los municipios tienen elecciones democráticas, de tal manera que se produce una ola de autoestima enorme. Los ciudadanos recuperan el sentido de pertenencia a un municipio, recuperan las tradiciones. Esto va asociado a un mayor anhelo por el espacio común de pertenencia, sin embargo, esto dificulta la relación con los municipios vecinos en la definición de un proyecto espacial común. Desde los años setenta hasta el fin de la dictadura, los municipios estuvieron deslegitimados desde un nivel administrativo superior”. (Juli Esteban, Entrevista 2009)

Los tres planes expresan las dificultades para desarrollar un proyecto espacial común entre municipios vecinos y la falta de visión estratégica, que conlleva a la ambigüedad del alcance instrumental, entre el detalle y la abstracción. En primer lugar, tal como sugiere Esteban, la dificultad para la coordinación plurimunicipal está motivada por “el celo que cada ayuntamiento pone en los asuntos de su municipio y por el carácter sensible que tienen las temáticas propias de la ordenación urbanística, las cuales casi nunca quieren someterse al debate de los municipios vecinos”.¹⁶ En segundo lugar, los tres planes optan por la metodología propia de un plan general a gran escala. Expresan un hábil y minucioso encaje morfológico de la estructura urbana de los diferentes núcleos con los principales componentes naturales del territorio. No obstante, la falta de visión estratégica se evidencia, por un lado, en la desatención al rol urbanístico del suelo no urbanizable y, por otro, en la ambivalencia en la forma general de la “nueva ciudad”. Citando el caso de Figueras, Busquets (1985) señala que “el esfuerzo con el que se diseñan soluciones puntuales en la ciudad construida, detectando aquí y allí áreas y problemas, se diluye respecto a las generatrices de los trazados periféricos”. Mientras que en el caso de la Bisbal, se confirma la definición cerrada del suelo edificable a través de la “variante” como único modelo urbanístico.

2. El planeamiento de los primeros mandatos de la Generalitat estatutaria. La politización y burocratización de los instrumentos territoriales de la Ley de Política Territorial 1983

La Ley de Política Territorial (LPT 1983) se comienza a debatir significativamente con el inicio de la democracia. Esta ley aporta un amplio contenido instrumental a la Generalitat; permite articular el sistema de planeamiento según los niveles aún vigentes. Además, presenta el territorio autonómico como una región urbana (Serratosa, 2006), según una hipótesis de cohesión interna basada en un modelo policéntrico. Sin embargo, el primer instrumento de la ley que se redacta, el Plan Territorial General (PTG 98), se aprueba por el Parlamento de Cataluña doce años más tarde.

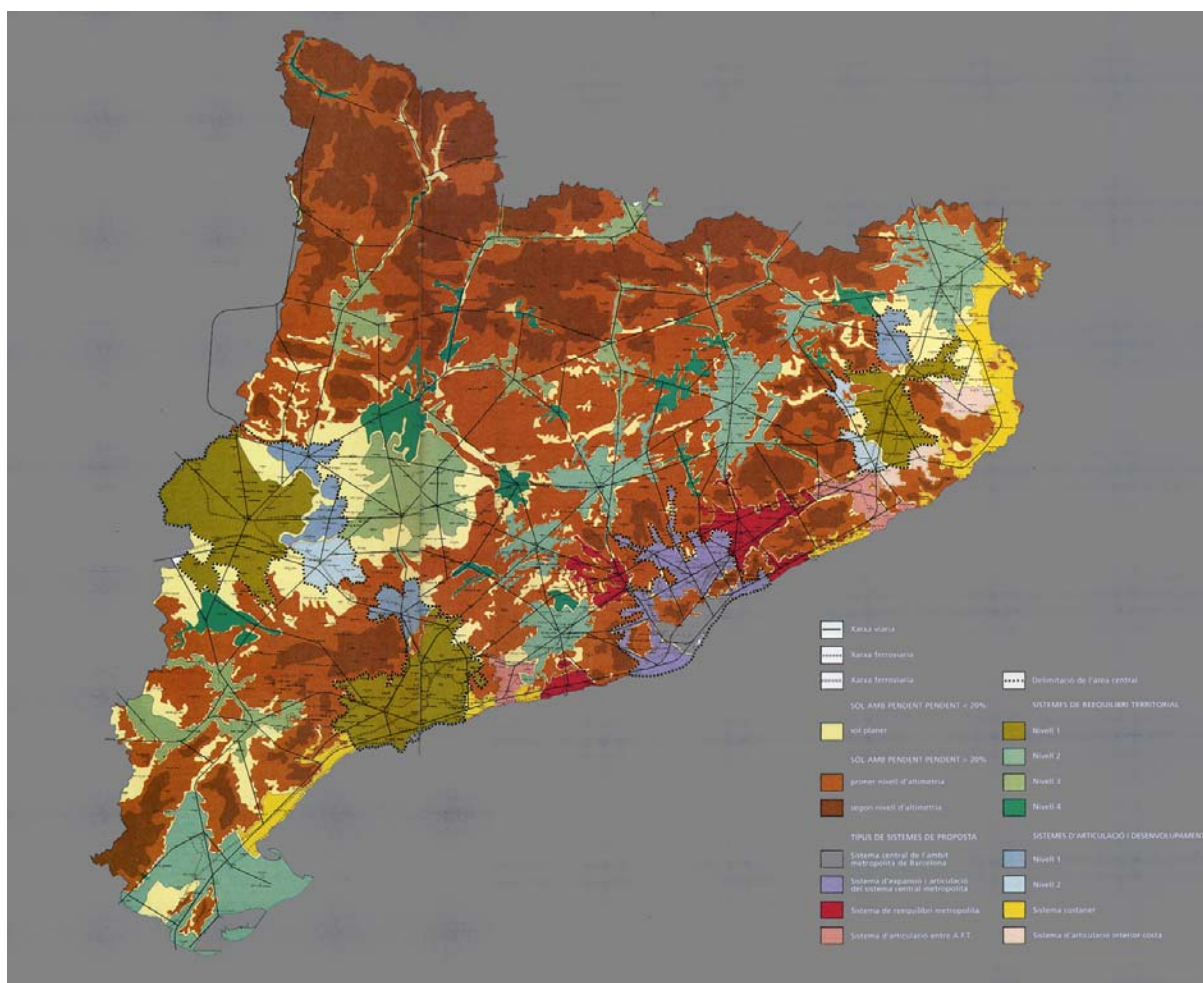
La dilatada discusión durante la redacción del PTG se centró en la crítica al carácter mecánico de la metodología de reequilibrio y las connotaciones conservadoras identificadas con la visión isótropa del territorio¹⁷. El desarrollo latente del conjunto de “sistemas de reequilibrio” del PTG¹⁸ adquieren un rol protagonista en el contexto de antagonismo político entre la capital y el las ciudades intermedias de la “Cataluña interior”. De este modo, la evolución de la LPT 1983 estuvo marcada, durante más de una década, por el estancamiento de la ordenación territorial en Cataluña, producto de una coyuntura política incapaz de otorgarle un sentido a los “nuevos” instrumentos. La confrontación política entre

¹⁶ ESTEBAN, Juli, Perspectivas para la ordenación territorial, Planeamiento Urbanístico. Diputació de Barcelona, 2003. p. 9

¹⁷ “El PTG fue desestimado por el Ayuntamiento de Barcelona (PSC) en función de la “valoración primaria” que hace de Barcelona, sin tener en cuenta las ventajas de la existencia de un área metropolitana que puede actuar como motor económico en Cataluña y, en un marco más amplio, como el arco occidental del Mediterráneo”. “La teoría del equilibrio territorial contenida en el proyecto de PTG de Cataluña, da la impresión de responder a una desconfianza a la centralidad de Barcelona”, tampoco alude a la existencia del Plan Estratégico Barcelona 2000”. SIERRA, Lluís. *Los municipios inician una ola de alegaciones al plan territorial*. La Vanguardia, 10 julio 1993

¹⁸ El protagonismo que suponen los “sistemas de re-equilibrio” del PTG con respecto al AMB se interpretó por los sectores de izquierdas, como parte del histórico rechazo por parte de las clases dominantes del interior de Cataluña hacia la capital

Barcelona y la “Cataluña interior” se expresa, a través del planeamiento, en el antagonismo entre las competencias de la Generalitat y los órganos locales municipales, especialmente aquellos asociados al AMB.¹⁹ Mientras que, a nivel técnico, los tres nuevos instrumentos introducidos por la LPT 1983 – los Planes territoriales parciales (PTP), los Planes territoriales sectoriales (PTS) y el propio PTG– representan un sistema de planeamiento modernizado cuando, en realidad, simbolizan el “proyecto” que la Generalitat tiene para su ámbito de gobierno.²⁰ La disputa territorial provoca que el PTG decante hacia un documento de carácter burocrático²¹.



Plan Territorial General (1998). Fuente: Archivo DPTOP, Generalitat de Catalunya

Cuatro años después se aprueba la **Ley 6/1987 sobre la organización territorial de Cataluña** (LOT 1987) que tiene por objeto regular las actuaciones de la administración de la Generalidad, de las entidades metropolitanas y de los demás entes locales. Estas administraciones coinciden en la

¹⁹ A partir de la LPT 1983 queda establecida la diferenciación entre planeamiento urbanístico, como propio de los municipios, y el territorial como competencia exclusiva de la Generalitat. El PTG se redacta por un grupo pequeño dentro de la administración; el proceso de consulta queda diferido al proceso de redacción de los PTP (Marshall, 1995:34).

²⁰ Juli Esteban señala que “en esta ley (LPT 1983) el territorio es considerado con cierta solemnidad como materialización física de Cataluña. op. cit. 8

²¹ La redacción del PTG, que debía constituir “el soporte de una política y de un sentimiento nacional”, derivó en un documento de carácter burocrático que, tal como comenta Manuel Ribas i Piera (2007: 92) se hace evidente en su aprobación por mayoría absoluta pero no por consenso; sólo ha servido para cubrir la aprobación de los PTP, mientras tanto la “gran ciudad de Cataluña” se construye por vías municipales y comarcales.

conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa. La LOT 1987 apuesta por el rol de las comarcas como *entidades locales de carácter territorial* formadas por la agrupación de municipios contiguos. Las comarcas tienen nuevas competencias en ordenación del territorio y urbanismo, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, enseñanza, salubridad pública y medio ambiente. Sin embargo, las competencias introducidas por ley no se implementan plenamente en las funciones propias de los consejos comarcales en la medida que la función de cooperación local recae, con mayor peso político, en las diputaciones.²² Lejos de la potencialidad urbanística (y representativa) de la comarca tal como la plantea Baldrich (1952), la importancia de la administración comarcal (y de los posibles instrumentos de planeamiento asociados) radica en el peso electoral de las capitales comarcales frente al papel de las pequeñas localidades como un elemento de reequilibrio territorial.²³

Habría que destacar que en este período los “Planes directores territoriales pierden el calificativo de *territorial* cuando se incorporan a la Revisión de textos de la legislación urbanística de Cataluña en 1990. El motivo es la existencia de la ley de Política territorial, que tenía como cometido la definición exclusiva de los instrumentos propios de la ordenación territorial, diferenciada de la urbanística”.²⁴ No obstante, los planes directores de coordinación permanecen sin una relación clara con los planes territoriales introducidos por la LPT 1983 (y con las medidas de la LOT de 1987). La implementación de este tipo de instrumento urbanístico de alcance territorial se posterga por más dos décadas desde su creación en la Ley de 1975.

Tal como señala Juli Esteban (2003), “curiosamente –o no– los principales antecedentes en la aproximación urbanística supramunicipal en el planeamiento catalán fueron previos al inicio de la democracia.” El proyecto territorial catalán pierde su impulso, paradójicamente, desde el momento que el Estatut d’Autonomía de 1983 concede a la Generalitat la competencia exclusiva en la ordenación de su territorio. La repercusión del rol “electoralista” de los organismos locales de carácter territorial traba la implementación de los instrumentos de planeamiento territorial y, consecuentemente, cualquier iniciativa supramunicipal de carácter urbanístico. En la práctica, esto se evidencia en el auge del planeamiento municipal de las décadas del ochenta y noventa (Ferrer, Sabaté, 1997).

²² “Este amplio abanico de competencias, no se ha acabado nunca de implementar de una manera generalizada en las funciones propias de los consejos comarcales. Estas entidades de apoyo y colaboración entre los ayuntamientos deberían asegurar la prestación de todos aquellos servicios que no pueden ser cubiertos desde el ámbito municipal. Ahora bien, esta función de cooperación local recae, desde mucho antes, en las diputaciones, que disponen de recursos y mecanismos ya establecidos para atender estas prestaciones. Así, una sentencia del Tribunal Constitucional de mayo de 1998, que reconocía la competencia en materia de cooperación local de las diputaciones, dejó los consejos comarcales sin un ámbito claro de actuación.” BÀGUEDA, Joseph. Llei d’organització comarcal, Modificació. Territori. Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya. SCOT. Barcelona, 2003. www.territori.scot.cat

²³ Debido a la diferente implantación geográfica de cada partido en Cataluña, la opción de seguir reforzando el papel de los municipios pequeños tendía a favorecer CiU, mientras que la opción de respetar el peso demográfico de cada localidad beneficiaba fundamentalmente las fuerzas de izquierda. op cit.

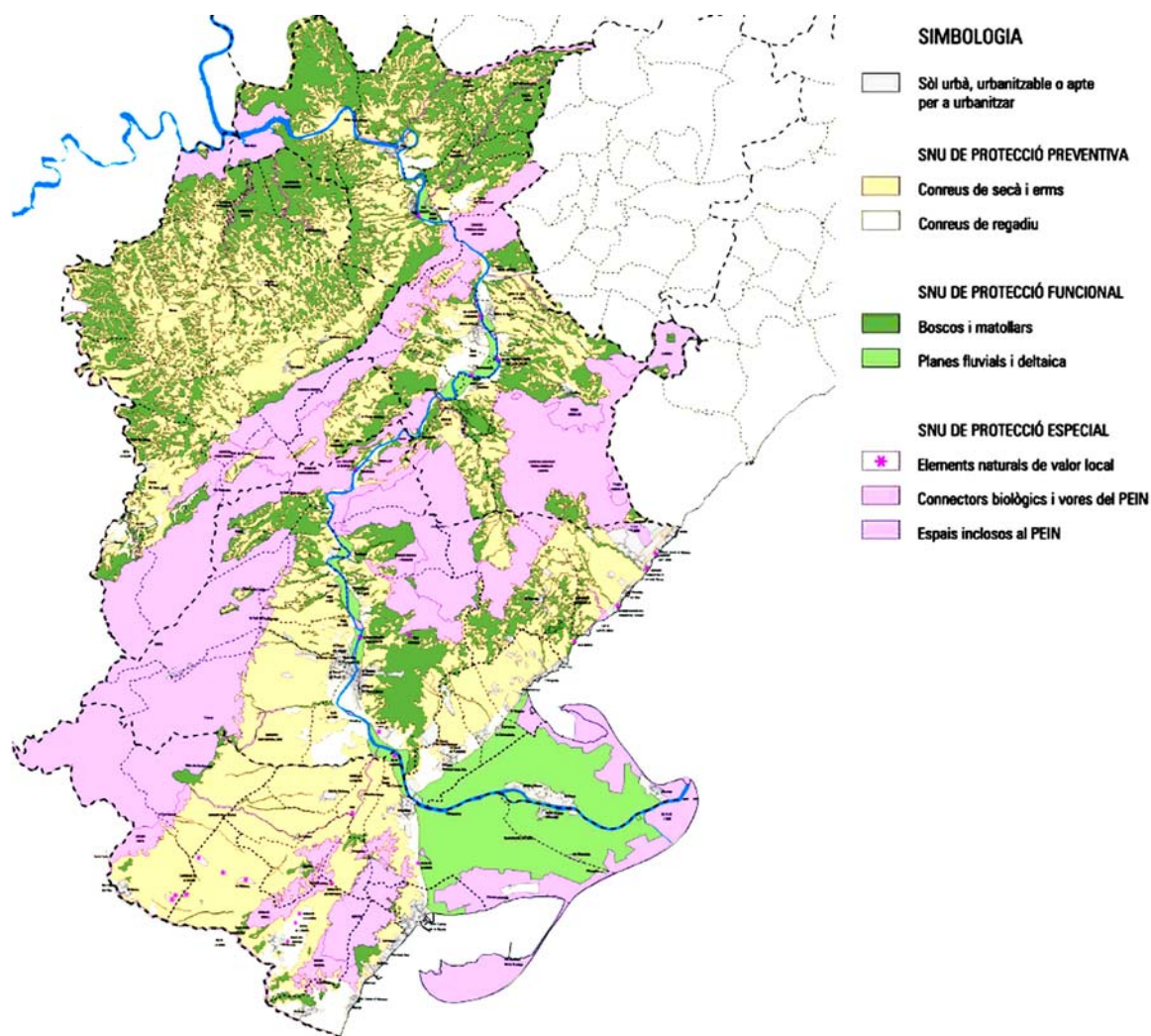
²⁴ Esteban atribuye a Joan Solans, entonces director general de Urbanismo, la idea de mantener dentro de la legislación urbanística una figura camuflada de planeamiento territorial. Previsión inteligente, aunque poco o nada aprovechada posteriormente. op. cit. p. 9

3. El actual giro político y disciplinar. La re-invencción de los instrumentos urbanísticos supramunicipales tras la LU 2002.

Sobre el final de los años noventa la Comisión de Urbanismo del Parlamento de Cataluña observa la falta de implementación de los instrumentos de planeamiento territorial definidos por la LPT de 1983. Debían implementarse, especialmente, aquellos que representaban un compromiso político relevante como los Planes territoriales parciales de las Comarcas Centrales y del Camp de Tarragona. En 1998, la Comisión de Urbanismo insta al gobierno de la Generalitat a desarrollar los Planes Territoriales Parciales. El primer plan territorial en redactarse y aprobarse es el **Plan territorial parcial de las Terres de l'Ebre**, en mayo de 2001. Las razones políticas que llevaron a comenzar por este plan radican en que las *Terres de l'Ebre* constituía el área con mayores carencias de Cataluña, periférica y de frontera. Si bien es un sector claramente prioritario, no genera ningún conflicto significativo en torno a los intereses político-administrativo más acuciantes en la confrontación entre la Generalitat y la administración del AMB. No obstante, con mayor urgencia, también se exige la redacción de los planes directores de coordinación (aún no se denominaban urbanísticos) de las áreas urbanas de Igualada (Conca d'Òdena), Manresa (Pla del Bages) y Vic (Plana de Vic).

En 2002 se aprueba la **Ley de Urbanismo** que tiene su **texto refundido en 2005**. Constituye la primera ley completa de urbanismo de Cataluña. Sin embargo, la LU 2002 menciona muy poco acerca de los planes territoriales. Hasta ese momento, los contenidos de los instrumentos de planeamiento territorial (LPT 1983), tal como señala Ribas i Piera (2005) aparecen tácitamente considerados a través de los **Planes Directores Urbanísticos (PDU)**. La LU 2002 otorga a los PDU un nuevo significado instrumental y político; dejan de estar asociados a las insinuaciones abstractas de los sistemas de re-equilibrio del PTG de Cataluña en la medida que se convierten en estrategias concretas de los planes territoriales parciales. Los PDU constituyeron una opción autónoma, en un modelo territorial inconsistente. Pero con la aprobación del reglamento para los planes territoriales parciales (Decreto 142/2005), que define las condiciones de jerarquía entre los diferentes niveles de planeamiento, el desarrollo de los PDU adquiere un rol complementario a los planes territoriales. La LU 2002 aporta, además de la introducción de los Planes directores Urbanísticos (LU, Art. 56), una serie de ajustes instrumentales como la precisión de la nomenclatura y contenido de los planes, y la introducción de los Planes de Ordenación Urbanística Municipal ("POUM" antes Planes generales, LU 2002, Art. 57). También se derogan las normas subsidiarias, se introduce el planeamiento urbanístico sostenible (LU 2002, TR, Cap.2, Art. 3), la condición de "jerarquía normativa" y la coherencia del planeamiento urbanístico con el territorial (LU, TR, Cap. II, Art. 13).²⁵

²⁵ Para profundizar sobre las aportaciones de los PDU ver ELINBAUM, Pablo. "Un modelo, tres enfoques. La dimensión instrumental de los Planes directores urbanísticos de las Comarcas centrales de Cataluña". Proyecto de tesis doctoral, DUOT, UPC, Barcelona, 2009



PTP de las Terres de l'Ebre (2002). Fuente: Archivo DPTOP, Generalitat de Catalunya

A principios de 2003, se inicia la formulación de los PDU sin una experiencia consistente sobre el desarrollo de este tipo de instrumento, en un contexto disciplinar predominantemente sectorial.²⁶ Sin embargo, aún sin un marco referencial consistente (al menos de consenso político), se redacta el segundo PTP asociado a la veguería de las Comarcas Centrales (PTPCC). El PTPCC marca en 2003 un giro disciplinar al incorporar diversos contenidos de otros planes europeos paradigmáticos²⁷, y político al re-significar los instrumentos de la LPT de 1983, hasta aquel momento intrascendentes. En este nuevo escenario la revisión del PTG queda sujeta al avance de todos los PTP y, en términos administrativos, a la aprobación de las veguerías. De este modo, los PDU se convierten en los ámbitos de gestión urbanística supramunicipal que requieran un planeamiento coordinado según el nuevo modelo territorial.

El equipo redactor del PTP de las Comarcas Centrales asume tres nuevos desafíos: optar por una metodología más orgánica con la estructura del planeamiento, asumir el debate sobre la

²⁶ Joan Fortuny (Entrevista personal, Julio de 2009)

²⁷ Joan Fortuny, op. cit.

implementación formal de las veguerías en la consolidación de una nueva estructura administrativa territorial de Cataluña, y considerar la experiencia de los paradigmas europeos en planeamiento supramunicipal.²⁸ El Programa de Planeamiento Territorial pretende concretar un encaje coherente entre el PTPCC y los tres PDU incluidos en su ámbito de planeamiento (PDU Pla de Bages, PDU Plana de Vic y PDU Conca d'Òdena), a pesar de las diferentes circunstancias en las que fueron creados. La referencia del plan territorial, en este caso, no proviene de un nivel superior (PTG de Cataluña) sino de la sincronización informativa y metodológica con los PDU. De este modo, el PTPCC plantea la estrategia general mientras que los PDU constituyen su extensión instrumental urbanística. No obstante, en la práctica la integridad del diálogo técnico no fue consecuente con la diversidad de los intereses políticos locales en cada uno de los respectivos ámbitos de planeamiento de los PDU. Como consecuencia, cada PDU adquirió su propia dirección en el proceso de aprobación y redacción.

Los estudios previos para el PDU Pla de Bages (Exp.: 2003/006781/B) se empiezan a redactar a principios de 2003. Este PDU se inicia antes del PTP de las Comarcas Centrales, abriéndole el camino; se aprueba definitivamente el 10 de octubre de 2006²⁹. El segundo PDU, el PDU de la Conca d'Òdena, se comienza a principios de 2005 y se aprueba en junio de 2006. Las propuestas del PDU de la Conca d'Òdena provocaron las reacciones contrarias de distintas agrupaciones en los núcleos afectados por el ámbito³⁰. Este PDU se aprueba definitivamente el 19 de diciembre de 2008, luego de una segunda revisión en septiembre de 2007. Finalmente, el PDU de la Plana de Vic se comienza a redactar a principios de 2005 y en junio de 2006 se presenta el documento para la aprobación inicial. Sin embargo, el Programa de Planeamiento Territorial opta por mantener el PDU de la Plana de Vic en estado de anteproyecto.³¹ Reconoce su aproximación técnica-intelectual, aunque decide no tramitarlo, dejándolo en suspenso.

La redacción conjunta de los PDU y el PTP ha sido determinante en la definición de la forma de los instrumentos (Esteban, 2009). El alcance de los PDU vincula los problemas urbanísticos de cada ámbito con la instrumentación operativa de los PTP. Esto se evidencia en el debate abierto que plantean los tres PDU analizados, es decir, como respuesta a los conflictos y demandas de sus respectivas áreas urbanas complejas. Sin embargo, según la LU 2002, no está claro si los PDU deben tener todos, o pueden tener sólo algunos de los contenidos. La flexibilidad de la LU 2002 ha permitido plantear PDUs de carácter omnicompreensivo y otros de carácter sectorial. En la práctica,

²⁸ El objetivo apuntaba a definir conceptualmente el encaje entre los PDU y los Planes territoriales. Para esto se redacta un informe sobre el planeamiento territorial en Holanda e Italia, y una comparación de los instrumentos de planeamiento en las metrópolis europeas (Sabaté, 1997; Abadía, 2002). También se consultaron planes provinciales italianos, en el marco de la "Legge urbanistica italiana" de 1942, y planes de estructura para los condados ingleses (Structure Plans) pero, especialmente, los PI franceses (Projets intercommunaux)

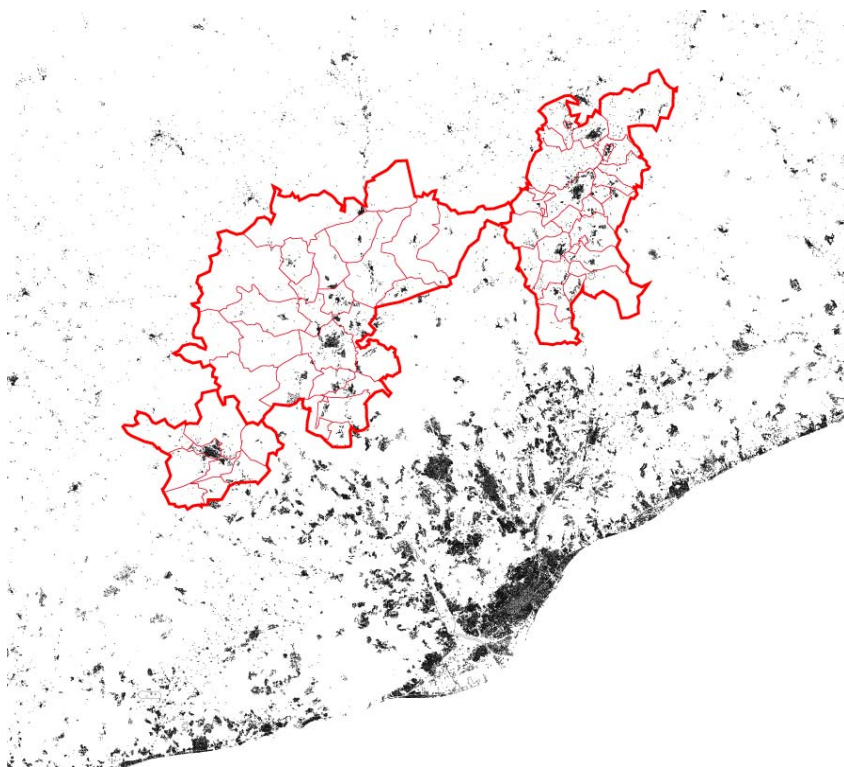
²⁹ El PDU del Bages fue encargado, mediante un convenio con la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC), a Joaquín Sabaté Bel como coordinador del equipo redactor, y ha sido galardonado con el Premio Cataluña de Urbanismo 2007 que otorga la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio (SCOT).

³⁰ Podemos referirnos a la Plataforma de Defensa del territorio de Vilanova, en Vilanova del Camí; la Plataforma por la Retirada del PDU, en el municipio de baja densidad de l'Espet; o la Unió de Pagesos (UP) y Salvem l'Anoia, solidarios con estos últimos. Finalizado el período de alegaciones, se decide continuar con una segunda versión del PDU, incorporando todas las alegaciones para facilitar el consenso del plan (Nel.lo, 2006).

³¹ El PDU de la Plana de Vic tiene una metodología completamente distinta a la propuesta por el Programa de planeamiento Territorial, de difícil traducción normativa. Al tramitar el PTP de las Comarcas Centrales, conjuntamente con los PDU, se vio que el PDU PV creaba ciertas confusiones en la comunicación de los objetivos territoriales. Por otro lado, parecía inoportuno, a pocos meses de aprobarse el PTP, llevar a otro debate sobre el mismo territorio que difícilmente podría entenderse. (J Esteban Entrevista, 2009)

los primeros están asociados a la ordenación de “áreas urbanas complejas”, mientras que los segundos abordan la “protección patrimonial o paisajística”, las “áreas de montaña”, la “costa” y las “infraestructuras”.

La opción por un tipo de PDU influye en la operatividad de las políticas del PTP y en la coherencia entre los diferentes niveles de planeamiento. El Programa de Planeamiento Territorial plantea una apuesta “racional” para otorgar sentido a las distintas leyes aprobadas en materia de planificación y urbanismo. En teoría el plan territorial constituye el marco de referencia global, mientras que los PDU se convierten en una referencia urbanística local para confirmar o precisar las directrices territoriales³². En la práctica, la coherencia entre los instrumentos se complejiza. La flexibilidad de los contenidos de los PDU permite la horizontalidad entre los instrumentos del sistema de planeamiento, pero también promueve los intereses emergentes y puntuales³³. Así se redacta en 2003 (primer gobierno tripartito) un PDU para abrir el túnel de Bracons, entre Vic y Olot, que separa la Vall d'en Ges de la Vall d'en Bas e integra dos ámbitos distintos en forma y función. En el sector de Olot es un PDU “paisajístico” (Vall d'en Bas) mientras que en el sector de Vic, los objetivos de ordenación planteados no son muy precisos³⁴. El PDU Vall d'en Ges y Vall d'en Bas no se ha aprobado, aunque sus contenidos están subsumidos en el PTPCC.



Los tres PDU de las áreas urbanas complejas en las Comarcas Centrales de Catalunya. Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía del ICC

³² Los PTP se presentarían en escala 1:50.000, pero son estudiados en 1:10.000 y los PDU se presentarían en escala 1:10.000 (o 25:000) pero son estudiados con una cartografía de carácter propiamente urbanístico, 1:5.000 y 1:2.000.

³³ Al respecto, Serratosa (2006) señala que la brecha que existe en la estructuración de la jerarquía de los planes permite, desgraciadamente, muchas modificaciones de los POUM a través de los planes parciales o especiales. ¿Pasará lo mismo entre los PDU y los POUM? ¿Qué administración podrá colocar las piezas en su lugar?

³⁴ Fortuny, entrevista personal, Junio 2009

La encrucijada permanente de los instrumentos urbanísticos de alcance supramunicipal en Cataluña

El PTP de las Comarcas Centrales se aprueba definitivamente en setiembre de 2009 y, con la aprobación del PTP de les Comarques Gironines (9/2010), el PTP de Ponent (5/2007), el PTP de l'Alt Pirineu i Arán (6/2006), el PTP del Camp de Tarragona (1/2010) y el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (4/2010), podemos decir que se cierra un primer ciclo de planeamiento a partir del cual sería posible argumentar los objetivos y diagnosticar la metodología empleada en el proceso de redacción de los planes. La primera aportación de esta administración está a la vista. En un marco disciplinar con poca experiencia, el mayor mérito del modelo de planeamiento territorial actual no radica tanto en la incorporación de instrumentos novedosos, como en la puesta a punto de su sentido operativo. No obstante, la reciente implementación de los PDU confirma la encrucijada permanente de los instrumentos urbanísticos de alcance supramunicipal en Cataluña como un aspecto primario de su especificidad. Esta podría sintetizarse en la dificultad para la implementación urbanística de los objetivos territoriales. Según la experiencia de los planes analizados identificamos las siguientes dificultades:

- _ Falta de recursos y mecanismos para concretar y gestionar los objetivos territoriales una vez aprobados los planes
- _ Falta de coherencia entre los diferentes instrumentos de cada nivel de planeamiento
- _ Falta de adecuación de la gestión, por parte del gobierno central a las condiciones locales
- _ Falta de coherencia entre la escala de planeamiento y la dimensión del "problema real"
- _ Falta de mecanismos para la participación ampliada al "proceso" en ámbitos administrativos complejos
- _ Permanencia de una cultura ciudadana arraigada a los municipios que dificulta el proyecto espacial común para las áreas urbanas complejas
- _ Permanencia de una cultura disciplinar "antiterritorialista" tendiente a la gestión urbanística del territorio
- _ Falta de visión estratégica, que conlleva a la ambigüedad del alcance instrumental, entre el detalle y la abstracción.
- _ Repercusión de las críticas al planeamiento territorial según la visión isótropa del territorio
- _ Repercusión del rol "electoralista" (o "lobbysta") de los organismos locales de carácter territorial

Entre la diversidad y el tipo queda aún por ver cuál será la evolución metodológica de los PDU. Dentro de la estructura centralizada del planeamiento territorial en Cataluña, queda aún por indagar cuál es la escala en la que debe discutirse la ordenación urbanística supramunicipal; cuál es el alcance específico de sus contenidos; y finalmente, cuál es la administración idónea y representativa para la gestión urbanística de la ciudad-territorio.

Bibliografia

- BALDRICH, Manuel. *La Ciudad-comarca: ante el crecimiento desmesurado de los aglomerados urbanos*. Barcelona: Casa Provincial de Caridad, Imprenta-Escuela, 1952
- BENABENT, Manuel. *La Ordenación del territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 2006
- BIELZA, Vicente. *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*. Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2008
- BUSQUETS, Joan. La escala intermedia. Nueve planes catalanes. Revista UR, nº 2, LUB-UPC: Barcelona, 1985
- DE SOLÀ MORALES, Manuel. *Una visió retrospectiva dels efectes territorials del planejament urbanístic*. Carpeta nº1, SCOT, 1981
- De TERÁN, Fernando. *Planeamiento urbano en la España contemporánea: historia de un proceso imposible*. Gustavo Gili, Barcelona : 1978
- ELINBAUM, Pablo. *Los rasgos del sistema de planeamiento catalán*. Un contexto instrumental relativo a los Planes directores urbanísticos. III Seminario de Doctorado, DUOT –ETSAB, Barcelona, 2009
- ELINBAUM, Pablo. *Un modelo, tres enfoques. La dimensión instrumental de los Planes directores urbanísticos de las Comarcas centrales de Cataluña*. Tesina de Master Oficial en Urbanismo. Joaquín Sabaté (director), UPC-ETSAB, Barcelona: 2009
- ESTEBAN, Juli, *Perspectives para la ordenación territorial*. En Font, Antonio (coordinador) Planteamiento urbanístico. De la controversia a la renovación. Diputació de Barcelona, 2003.
- ESTEBAN, Juli. *El programa de Planejament Territorial: Continguts i mètode*. Espais Monografic nº 52, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya, 2006
- ESTEBAN, Juli. *Crisi i ordenació de l'àrea metropolitana de Barcelona, 1953-1976*. En: PIÈ, Ricard [ed.]. Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies. Institut d'Estudis Catalans. SCOT, IEC, 2007
- FERRER, Amador; SABATÉ, Joaquín. *L'Urbanisme municipal. en L'Urbanisme municipal a Catalunya: (1979-1999)*. En: Oriol Nel·lo (ed.). Barcelona, Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, 1999
- NEL·LO, Oriol. *Els plans directors urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans*. Espais Monografic nº 52, Generalitat de Catalunya, 2006
- PIÈ, Ricard. *El Projecte Disciplinar: La versió de 1974 del Pla General Metropolità*. Revista PAPERS. Regió Metropolitana De Barcelona nº 28, nov. 1997
- PONT, Ferran, GORINA, Pere. *La iniciativa de planejament intermunicipala la subcomarca de Terrassa: una experiència negativa*. Carpeta nº1, SCOT, 1981
- RIBAS I PIERA, Manuel. *Barcelona i la Catalunya-ciutat*. Barcelona: Angle Editorial, 2004
- SERRATOSA, Albert. *Més enllà de l'urbanisme*. Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 2006
- TORRES CAPELL, Manuel. *La Formació de la urbanística metropolitana de Barcelona: l'urbanisme de la diversitat*. Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Barcelona: 1999